

, 13 de febrero de 1995

Honorable Representante
JORGE R. PANAY B.
 Presidente del Consejo
 Provincial de Coordinación
 Provincia de Panamá
 E. S. D.

Honorable Representante:

Con agrado le damos respuesta a la consulta que se sirvió plantearnos, mediante Nota N°CPP/13/95 calendada 17 de enero de 1995.

Concretamente desea saber si existe "alguna Ley o resolución emitida donde se asigna la función de Administrar toda acción de personal correspondientes a los representantes de corregimientos, al Ministerio de Gobierno y Justicia".

Para responder adecuadamente su interrogante, debemos tener presente, en primer lugar, lo dispuesto en los artículos 222, 225, 226, 227, 234 y 228 de la Constitución Nacional, que a la letra establecen:

"ARTICULO 222: Cada Corregimiento elegirá un Representante y su suplente por votación popular directa, por un período de cinco años. Los Representantes de Corregimiento podrán ser reelegidos indefinidamente."

"ARTICULO 225: En caso de vacante temporal o absoluta de la representación principal del Corregimiento, se encargará al Representante suplente..."

"ARTICULO 226: Los Representantes de Corregimientos no podrán ser nombrados para cargos públicos remunerados por el respectivo Municipio. La infracción de este precepto vicia de nulidad el nombramiento."

Produce vacante absoluta del cargo de Representante de Corregimiento el

nombramiento en el Organó Judicial, en el Ministerio Público o en el Tribunal Electoral; y transitoria, la designación para Ministro de Estado, Jefe de Institución Autónoma o Semiautónoma, de Misión Diplomática y Gobernador de la Provincia."

- o - o -

"ARTICULO 227: Los Representantes de Corregimientos no son legalmente responsables por las opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo, como miembros del Consejo Provincial."

- o - o -

"ARTICULO 234: En cada Distrito habrá una corporación que se denominará Concejo Municipal, integrada por todos los Representantes de Corregimientos que hayan sido elegidos dentro del Distrito..."

- o - o -

"ARTICULO 228: Los Representantes de Corregimientos devengarán una remuneración que será pagada por el Tesoro Nacional o Municipal, según determine la Ley."

- o - o -

Con arreglo a esta última norma constitucional, se dictó la Ley N°52 de 26 de noviembre de 1980, "Por la cual se señala en QUINIENTOS BALBOAS (B/500.00), los emolumentos que recibirán los Honorables Representantes de Corregimientos".

Igualmente la Ley 51 de 12 de diciembre de 1984, "Por la cual se regula el funcionamiento de los Concejos Provinciales", se refiere a los emolumentos de los Representantes de Corregimientos, en sus artículos 21 y 22, del siguiente tenor literal:

"ARTICULO 21: En desarrollo a lo dispuesto en la Constitución Nacional, los Representantes de Corregimientos devengarán una remuneración o emolumentos no menor que la devengada en el período anterior, sin perjuicio de las licencias con sueldo, vacaciones, aumento de salarios, décimo tercer mes, o cualquier otra prestación a que puedan tener derecho como servidores públicos

da una entidad del Estado y serán efectivos a partir de la fecha en que tomen posesión de sus cargos. Estas erogaciones se imputarán al Tesoro Nacional.

PARAGRAFO: Este artículo será de aplicación en el caso de los concejales electos por mandato del artículo 234 de la Constitución Nacional."

"ARTICULO 22: Para los efectos de salarios, gastos de representación, viáticos, dietas, combustible o cualquier otro gasto necesario para la buena marcha de los Consejos Provinciales, se cargarán las partidas necesarias al Tesoro Nacional, previa elaboración del presupuesto correspondiente, a través del Ministerio de Planificación y Política Económica."

Como vemos, en el artículo 21 pretranscrito se reitera la vigencia de la remuneración establecida con anterioridad para los Representantes de Corregimiento, en tanto que el artículo 22 ibidem dispone que se cargará al Presupuesto del Consejo Provincial, "los salarios, gastos de representación, viáticos, dietas, combustible o cualquier otro gasto necesario para la buena marcha de los Consejos Provinciales".

Entendemos que esta última norma dice relación con los gastos de funcionamiento y salarios del personal subalterno de los Consejos Provinciales, dado que la propia Ley 51, en la parte final del artículo 9, estatuye que: "Todos los miembros de la Junta Directiva deberán ser Representantes de Corregimientos y devengarán los emolumentos que la Ley señala." (Las subrayas y négrillas son nuestras). Es decir, que administrativamente no se le puede asignar salarios a los Representantes de Corregimiento, adicionales a los que la Ley establece. No obstante, consideramos que si se les puede pagar dietas, por las sesiones del Consejo Provincial a las que asistan, tal como lo hacen los Municipios, que reconocen el pago de una sesión semanal con derecho a dieta a los Concejales, aunque en dicha semana se celebran varias sesiones, según las posibilidades fiscales de cada Municipio (V. art. 24 de la Ley 136 de 1973, modificada por el artículo 9 de la Ley 52 de 1984). (El subrayado es nuestro).

Y es que las dietas tienen una connotación distinta a el salario que, se le paga a los servidores públicos como contraprestación por sus servicios en puestos fijos o permanentes (V. Manual de Clasificaciones Presupuestarias del

Gasto Público, elaborado por la Dirección de Presupuesto de la Nación del Ministerio de Planificación y Política Económica).

Ahora bien, como es de su conocimiento, las partidas para ejecutar los programas y obras de los Consejos Provinciales, aparecen en la Ley de Presupuesto bajo el título "Otros Gastos de la Administración" (Ministerio 045), que incluye las partidas de los nueve (9) Consejos Provinciales y de los dos (2) Concejos Comarcales (de San Blas y Embará).

El Ministerio de Gobierno y Justicia hace la distribución de los cheques y de las planillas correspondientes a cada uno de los Consejos Provinciales, en virtud de que a este Ministerio le ha sido atribuida la coordinación del régimen político y administrativo del país (V. Decreto N°313 de 31 de enero de 1942, publicado en la G.O. de 10 de febrero de 1942 y el "Manual de Organización del Gobierno de Panamá", elaborado por la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional del Ministerio de Planificación y Política Económica).

No obstante, consideramos que la elaboración de las acciones de personal (licencias y vacaciones) correspondientes a los Representantes de Corregimientos, por parte de la Dirección de Gobiernos Locales del Ministerio de Gobierno y Justicia, no se justifica, porque si bien es cierto en el Decreto N°313 de 1942 se le atribuyó al Ministerio de Gobierno y Justicia la misión de hacer "los nombramientos, posesiones, licencias y renunciaciones de todos los empleados del ramo de Gobierno y Justicia", no es menos cierto que lo relativo a las licencias ha sido regulado por otras disposiciones legales que, deben preferirse en su aplicación, por ser de mayor jerarquía, al tenor de lo dispuesto en el artículo 757 del Código Administrativo.

En efecto, el artículo 821 del citado cuerpo legal, establece al efecto lo siguiente:

"ARTICULO 821: Respecto a los empleados ante quienes se deben solicitar las licencias o presentar las excusas y las renunciaciones se observarán las reglas siguientes:

1. El Presidente de la República ante el Consejo de Gabinete;
2. Los Ministros de Estado, ante el Presidente y los demás empleados de los Ministerios ante el Ministro respectivo;
3. Los Representantes, ante la Asamblea, pero si está en receso la Asamblea ante el Órgano Ejecutivo;
4. Las autoridades del orden político, ante sus inmediatos

superiores. Los subalternos de las oficinas, ante sus respectivos jefes;

5. Los miembros de los Consejos Municipales se excusarán ante el Gobernador y solicitarán licencia ante el Alcalde;

6. Los empleados nacionales de los órdenes administrativo y fiscal no especificados atrás, ante el Presidente de la República, si funcionan en más de una Provincia; ante el Gobernador si funcionan en más de un Distrito, y ante el Alcalde en los demás casos; los subalternos de las oficinas ante los respectivos jefes;

7. Los empleados por acuerdos, ante quienes dispongan tales acuerdos, y a falta de tales disposiciones sobre el particular ante el Alcalde, y

8. Si hubiese empleados no comprendidos en ninguna de las reglas anteriores harán su solicitud ante la autoridad política que ejerza jurisdicción en todo el territorio donde el solicitante ejerza sus funciones; prefiriendo a la de inferior categoría cuando haya dos o más que llenen esa condición."

Seguindo este orden de ideas, nos permitimos destacar que, los Representantes de Corregimiento son funcionarios del orden político, porque acceden a dichos cargos mediante elección popular; son miembros de los Consejos Municipales, por disposición constitucional; y también son empleados de los órdenes administrativo y fiscal, al ejercer las funciones que le son propias dentro de los Consejos Provinciales y al presidir las labores de las Juntas Comunales. Sin embargo, en el orden político los Representantes de Corregimiento no tienen "superior inmediato", por lo que descartamos la aplicación de esta regla. Como concejales no reciben salario sino dietas, y tienen que presentar sus excusas y solicitar licencias al Consejo Municipal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 106 de 1973, modificado por el artículo 16 de la Ley 52 de 1984, del siguiente tenor literal:

"ARTICULO 34: Las sesiones de los Consejos se celebrarán con la asistencia de la mayoría de sus miembros principales. Sin embargo, puede

por no poder formarse mayoría con suplentes si estos hubiesen sido llamados a ocupar los puestos de sus principales, por excusa de los mismos.

El quórum para las sesiones de los Consejos Municipales estará constituido por más de la mitad de sus miembros. Las licencias, ausencias temporales sin excusa previa o con ella, relativas a los Concejales, serán materia del Reglamento Interno. (Subrayas son nuestras).

A este respecto, la Ley N°51 de 1984 no contiene disposición expresa alguna, por lo que en estricto derecho debe ser el Gobernador quien conceda las licencias a los Representantes de Corregimiento, conforme lo señala el ordinal 6° del artículo 821 del Código Administrativo.

Sin embargo, por estar incluidas las partidas para la remuneración de los Representantes de Corregimiento, dentro de los presupuestos de los Consejos Provinciales; por tener éstos capacidad legal para ordenar gastos y administrar sus fondos (V. Arts. 11, 14, 22 y 24 íbidem); y poder expedir sus Reglamentos Internos (art. 11, numeral 2) consideramos que se debería incluir dentro de los mismos, lo relativo a las licencias de los Representantes de Corregimientos, de suerte que las acciones de personal correspondientes sean tramitadas por los propios Consejos Provinciales.

La Dirección de Gobiernos Locales del Ministerio de Gobierno y Justicia, ha sido diseñada con miras al fortalecimiento institucional de los Gobiernos Locales (Municipios). Tiene como objetivos: "Brindar asesoramiento directo con miras al desarrollo integral y auto sostenible de los servicios que prestan los Municipios a fin de elevar la cantidad, calidad y eficiencia la prestación de los mismos, por medio de la realización de seminarios y actividad de asesoría directa." (V. Ley N°32 de 30 de diciembre de 1994, Capítulo VI, Ministerio de Gobierno y Justicia (0.04)).

Siendo ello así, y comoquiera que la función de los Representantes de Corregimiento trasciende el ámbito municipal, estimamos que el Ministerio de Gobierno y Justicia debería limitarse a distribuir las planillas y los cheques de los Consejos Provinciales, e inhibirse de tramitar las acciones de personal de éstos.

Congruente con lo anterior, instamos a los Consejos Provinciales a regular todo lo concerniente a las acciones de personal de los Honorables Representantes de Corregimiento,

